

ист. наук. М., 1996; Жукова Л.А. Взаимодействие властных структур и органов земского самоуправления в России. 1864–1917 гг. Дисс... докт. ист. наук. М., 2000; Чирков М.С. Земство и власть в России. 1890 – февраль 1917 г. Дисс... канд. ист. наук. Самара, 2000 и др.

- 23 См., напр.: Чичерова И.А. Земское и городское самоуправление в России второй половины XIX в. (историко-правовой анализ). Дисс... канд. юрид. наук. М., 1995; Шендригин Е.Н. Государственная власть и местное самоуправление (историко-правовой анализ). Дисс... докт. юрид. наук. СПб., 1997; Усягин А.В. Политологический анализ концепций развития представительных учреждений в России на этапе реформ второй половины XIX в. Дисс... канд. полит. наук. СПб., 1998; Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования. Дисс... докт. юрид. наук. М., 1999; Кирюхина М.Н. Проблемы взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления в России (историко-теоретический анализ). Дисс... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2000; Титаренко В.А. Эволюция концепций местного самоуправления в России во второй половине XIX – начале XX вв. Дисс... канд. полит. наук. Саратов, 2001; Малхозов В.А. Нормативно-правовое регулирование деятельности органов городского самоуправления в России: историко-правовой аспект. Невинномысск, 2002; Савельева И.Г. Современный этап развития местного самоуправления в России с учетом мирового и отечественного исторического опыта. Дисс... канд. ист. наук. М., 2002 и др.

*Кананькина Е.С.
(Екатеринбург)*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ

Смысл и сущность управления образовательными процессами сводится к одному, самому главному критерию – качеству образования. В докладе ЮНЕСКО «Реформы и развития высшего образования: Программный документ» был сделан вывод о том, что сегодня в кризисе находится высшее образование. В нашей стране подобный кризис охватывает всю систему образования. Среди его признаков мы находим такие как: ухудшение качества образования, увеличение разрыва между потребностями общества в образовании и качеством выпускаемых специалистов¹.

Качество в сфере высшего образования является многомерной концепцией, которая должна охватывать все его функции и виды деятельно-

сти: учебные и академические программы, научные исследования и стипендии, укомплектованность кадрами учащихся, зданиями, материально-технической базой, оборудованием, работающими на благо общества и академическую среду. Повышение гарантий равенства прав каждого жителя нашей страны на качественное образование, независимо от таких различий как материальное положение, социальное положение, состояние здоровья и т.д. – основная цель государственной политики в области образования, о чем и заявляется в Законе РФ «Об образовании», согласно которому, основная задача повышения качества образования, сводится к закреплению за каждым человеком, гражданином России равных прав на качество образования и установление объема этого права.

В чем же состоит политика в сфере управления качеством профессионального образования? Согласно Закону РФ «Об образовании» управление качеством образования – прерогатива государства. Так, статья 38 именно за государственной аттестационной службой признает право направления образовательным учреждениям, имеющим государственную аккредитацию, рекламаций на качество образования и (или) соответствие образовательным требованиям соответствующих государственных образовательных стандартов.

Основаниями для рассмотрения высшими органами государственной аттестационной службы вопроса о направлении указанных рекламаций является, применительно к образовательным учреждениям, реализующим профессиональную образовательную политику являются официальные представления государственных служб занятости населения. Решения о направлении указанных рекламаций или об отклонении требований заявителей принимаются высшими органами государственной аттестационной службы и сообщаются заявителям в месячный срок. Повторная, в течении двух лет рекламация, автоматически влечет за собой лишение образовательного учреждения государственной аккредитации. Только государство, согласно статье 49 Закона, в лице уполномоченных государственных органов управления образованием, в случае некачественной подготовки выпускников аккредитованным образовательным учреждением, вправе предъявить данному образовательному учреждению иск по возмещению дополнительных затрат на переподготовку этих выпускников в других образовательных учреждениях. Основанием для предъявления иска является рекламация государственной аттестационной службы на качество подготовки обучающихся.

Характерно, что статья 128 Проекта общей части Кодекса об образовании РФ также устанавливает приоритет контроля государства за качеством образования, за состоянием и результатами образования, за условиями образовательного процесса. Данные мероприятия осуществляются федеральными органами управления образованием, органами управления образованием субъектов федерации, государственными аттестационными службами и иными специальными уполномоченными государством и муниципалитетами органами.

Такой государственный контроль обеспечивается посредством инспекционно-контрольной деятельности, лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений. Инспектирование осуществляется с целью надзора за соблюдением закона об образовании. Причем, федеральные государственные органы управления образованием вправе в пределах своей компетенции inspectировать на территории РФ любое образовательное учреждение в порядке надзора, а также могут предоставлять это право другим государственным органам управления образованием. Порядок осуществления inspectирования устанавливается федеральными государственными органами управления образованием.

Государственные органы управления образованием субъектов РФ вправе делегировать полномочия по проведению inspectирования подведомственных образовательных учреждений муниципальным органам управления образованием в порядке и в объеме, определенном соглашением о разграничении полномочий в области управления образованием между субъектами РФ и муниципальными органами (органами местного самоуправления), нормативно-правовыми актами органов управления образования субъекта РФ.

Муниципальные органы управления образованием вправе inspectировать подведомственные им образовательные учреждения в порядке надзора за соблюдением местных законов и нормативно-правовых актов об образовании, а также осуществлять надзор за соблюдением государственных нормативно-правовых актов в пределах полномочий, предоставленных им государственными органами управления образованием субъектов РФ. Аттестация и аккредитация образовательных учреждений является функцией государства, контролирующего качество и результат образовательного процесса.

Общественный контроль состояния и результатов образования, условий осуществления образовательного процесса производится со сто-

роны органов самоуправления, образовательных учреждений, попечительских советов общественных объединений и организаций в пределах их компетенции. Результат общественного контроля может служить основанием для обращения в государственную аттестационную службу по поводу неудовлетворительного качества образования, предоставленного аккредитованным образовательным учреждением.

Конечно, государство, будучи основным инвестором образования, не может оставлять бесконтрольным образовательные процессы и не принимать мер по выявлению реального состояния качества образования в стране и эффективности использования его результатов. В современных условиях государство отказывается от тотального контроля за деятельностью образовательного учреждения, практикующегося в советский период и осуществляет контроль двух, принципиально важных параметров образовательного процесса, среди которых – качество образования.

Новеллой Проекта общей части Кодекса является введение нового субъекта управления качеством образования. Так, статья 129 допускает проведение независимой экспертизы качества образования обучающихся на добровольной основе. Таким правом наделяются экспертные организации, обладающие лицензией на проведение экспертной деятельности в области оценки качества образования. Объектами независимой экспертизы качества образования могут являться образовательные программы, реализуемые конкретными образовательными учреждениями, авторские образовательные программы, методики обучения, уровень образования и квалификации, полученные обучающимися в определенных образовательных учреждениях. Основанием для независимой экспертизы уровня образования и квалификации выпускников является государственный образовательный стандарт.

Инициатива проведения независимой экспертизы качества образования принадлежит обучающимся, родителям, педагогам образовательного учреждения, органам местного самоуправления, органам управления образованием. Заключение независимой экспертизы качества образования может являться основанием для обращения в государственную аттестационную службу с предложением о пересмотре результатов итоговой аттестации, проведенной аккредитованным образовательным учреждением.

Вспомогательным элементом управления качеством образования в РФ является качество нормативно-правовых актов образовательного пра-

ва. Нормативно-правовая база РФ в области образования обладает двумя негативными признаками: наличие подзаконных нормативных актов, противоречащих федеральному законодательству, а также противоречие норм самих федеральных законов друг другу; множественность и бессистемность источников права.

Помимо противоречий, обусловленных недостаточно определенным предметом ведения между федерацией и ее субъектами, нормативно-правовые акты образовательного права страдают многими правотворческими ошибками. Массив нормативно-правовых актов по вопросам образования имеет ряд существенных дефектов: пробелы, противоречия, декларативность норм, неточные и неясные формулировки. Такие недостатки негативно воздействуют на реализацию норм права, в т.ч. затрудняют процесс принятия правовых решений. Законотворческие ошибки присущи даже федеральным законам, нормы которых составляют основу образовательного права. Вследствие недостаточно высокого качества федерального законодательства, его нормы действуют недостаточно эффективно.

Улучшение качества образования должно начинаться с улучшения качества нормативно-правовых актов. Если не устранять противоречия между Законом «Об образовании» и конкретизирующими его законами, иными федеральными законами, регулирующими отношения в области образования, положения которых затрагивают наиболее важные вопросы прав и свобод участников образовательного процесса, о качестве работы образовательной системы говорить не приходится.

Государство возвращается в образование как гарант качества образовательных программ и услуг, предоставляемых как общественными, так и профессиональными образовательными учреждениями, независимо от организационно-правовой формы. Предстоит существенное моделирование содержания и стратегии образования в соответствии с требованиями различных сфер жизни современного общества, их высокими запросами развития.

Какое же отношение к пониманию критериев и механизмов управления качеством образования мы можем обнаружить, анализируя нормативно-правовые акты стран европейского сообщества.

Согласно Всемирной Декларации о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры² важнейшее значение для повышения качества образования имеет внутренняя самооценка наряду с внеш-

ней оценкой силами независимых международных экспертов, по возможности, с соблюдением гласности. Следует учредить, указывает Декларация, независимые национальные инстанции и определить сравнительные нормы качества, пользующиеся международным признанием. Должное внимание предполагается уделять конкретным институциональным, национальным и региональным условиям, с тем, чтобы учитывать их многообразие и избегать унификации. Заинтересованные стороны должны быть непременно участниками процесса институциональной оценки. Качество также требует, чтобы высшее образование имело международное измерение: обмен знаниями, создание интерактивных сетей, мобильность преподавателей и учащихся, внедрение международных научно-исследовательских проектов, наряду с учетом культурных национальных ценностей и условий.

Для достижения и обеспечения качества на национальном, региональном и международном уровнях особо актуальное значение имеют определенные компоненты: тщательный отбор преподавателей и работников сферы высшего образования, постоянное повышение их квалификации, включая методы преподавания и обучения, их мобильность между странами, между ВУЗами, а также между последними и миром труда, наряду с мобильностью учащихся внутри стран и между ними. Важным средством в рамках этого процесса служат новые информационные технологии, воздействующие на приобретение знаний и навыков.

С 90-х гг. XX в. в национальных системах высшего образования европейских стран произошли значительные изменения – сократилось государственное влияние в области управления качеством образования и произошел переход от государственного контроля к самоуправлению ВУЗов. Государственное финансирование, обычно неограниченное никакими заранее оговоренными условиями, было заменено на механизм расчета объема финансирования в зависимости от определенных показателей деятельности ВУЗов. В результате подобных перемен возникла необходимость оценки их деятельности. Были разработаны соответствующие подходы и методики, что привело к автономии ВУЗов.

Одной из основных целей, поставленных Болонской декларацией является развитие европейского сотрудничества в области обеспечения качества для выработки единых критериев и методов, механизмов и инструментов качества образования. Систематическая «подстройка» образовательных программ под реальные требования рынка труда вызвало

смещение оценки в критерии качества образования с содержания учебных программ на оценку конечного продукта образования, т.е. на степень готовности выпускников ВУЗов к практической деятельности, их конкурентоспособности, а также повышения ответственности ВУЗов за качество даваемого образования при одновременном расширении их автономности.

Форум на Саламанке в конце марта 2000 г. поддержал принципы Болонской декларации и сделал заключение о том, что обеспечение высокого качества образования является ключом к успеху Болонского процесса. Международная аккредитация учебных заведений и программ обеспечит истинно европейское качество, сохраняя при этом национальную аутентичность образования различных стран, при одновременной гарантированности соблюдения автономности ВУЗов. Процедура аккредитации учебных заведений и выработка механизма обеспечения качества призваны обеспечить конкурентоспособность высшего образования в контексте усиливающейся глобализации. Развитие критериев, процедур и опыта аккредитации, применяемых на основе взаимного доверия участников и с учетом авторитета самой процедуры международной аккредитации становится всеобщим достоянием. Участниками Форума было предложено создать общеевропейский орган по координации использования накопленного опыта, консультированию агентств по проведению аккредитации, а также унификации процедур.

Актуальность такого шага становится очевидной с учетом рекомендации о переходе от формулы «централизованная аккредитация» к формуле «децентрализованная аккредитация», к многообразию агентств, создаваемых в соответствии с региональными и профильными потребностями ВУЗов. Такой орган – Комитет по созданию такого органа с участием европейской сети агентств обеспечения качества образования (ENQA), сети ENIC, студенческих организаций, ВУЗов и других заинтересованных сторон был создан 2001 г.

Мы не ставим вопрос – необходимо ли повышать качество образования? Конечно же – необходимо, хотя бы потому, что пределу совершенства не существует. Мы ставим вопрос – необходимо ли формировать иную систему управления качеством образования, чем уже существующая и оттачиваемая годами система государственного контроля или же в России допустимо существование двух систем контроля: государственной и внутри вузовской?

Включение в ряды участников Болонского процесса осенью 2003 г. предопределило второй вариант развития управления качеством образования, но предпосылки этому создавались еще в 1999 г.

Так, согласно Федеральной программе развития образования на период до 2005 г., планируется создание эффективной системы содействия трудоустройства выпускников, включая развитие целевой контрактной подготовки. У выпускников всех ВУЗов должна сформироваться готовность к самоопределению в вопросе подбора работы. В числе стратегических направлений развития высшего профессионального образования особое место занимает укрепление и моделирование материально-технической базы и инфраструктуры образовательного учреждения.

Повышение требований к качеству образования должно выражаться в ряде следующих мероприятий: переаттестация всех образовательных программ в ряде областей науки; переаттестация и при необходимости повторное лицензирование филиалов ВУЗов и негосударственных ВУЗов, выдающих дипломы государственного образца; нацеливание программ на профессиональную подготовку специалистов с учетом требований мировых стандартов качества, интенсификации деятельности по укреплению и интеграции профессий.

Согласно Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. государством закрепляются следующие условия для повышения качества высшего образования (п.2.3.): прогнозирование потребности рынка труда и создание кооперации сети профессиональных образовательных учреждений, рекрутинговых и информационных агентств; устранение сегментации высшего профессионального образования, неоправданного монополизма и слабой информированности потребителей, а также диспропорций, дублирования в подготовке кадров; оптимизации перечней профессий и специальностей, по которым осуществляется подготовка кадров; создание университетских комплексов и использования технологий открытого образования; углубление в высшей школе интеграционных и международных междисциплинарных программ, соединение их с прорывами высоких технологий.

Согласно документам, реализующим комплекс межведомственных мероприятий по реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г., проводимых министерствами и ведомствами РФ, включая основные межведомственные мероприятия Министерства образования на период до 2004 г. – необходимо произвести

включение инфраструктуры образовательного учреждения в глобальную сеть ИНТЕРНЕТ и локальные информационные сети; оборудовать ВУЗы современным оборудованием, приборами, что обеспечит как повышение качества учебного процесса, так и поддержку вузовской науки.

Согласно положениям Национальной Доктрины об образовании на период до 2025 г. должна быть создана система постоянного мониторинга текущих и перспективных потребностей рынка труда в кадрах различной квалификации, в т.ч. с учетом международных тенденций. В связи с чем, необходимо выстроить реальную многоуровневую структуру высшего образования. Результаты прогнозирования рынка труда, а также рейтинг учреждений профессионального образования должны доводиться до сведения населения через средства массовой информации.

Многоуровневая структура высшего образования включает мероприятия по повышению статуса вузовской науки как одного из основных факторов обеспечения высокого качества подготовки специалистов, развития производительных сил общества и непрерывного обновления содержания и развития образования, а также обеспечение участия работодателей и других социальных партнеров в решении проблем профессионального образования, в т.ч. в разработке требований, в формировании заказов на подготовку специалистов, в контрактной подготовке кадров.

Основная цель улучшения качества образования, согласно указанному нормативному документу – подготовка высококвалифицированного работника соответствующего уровня и профиля, конкурентоспособного на рынке труда, компетентного, ответственного, свободно владеющего своей профессией и ориентирующегося в смежных областях деятельности, способного к эффективной работе по специальности на уровне мировых стандартов, готового к постоянному профессиональному росту, социальной и профессиональной мобильности, а также удовлетворению потребностей личности в получении соответствующего качественного образования. Решение задачи коренного улучшения системы профессионального образования, качества подготовительной работы в тесной связи с развитием фундаментальной и прикладной науки имеет определяющее значение будущего специалиста. Оно предполагает содействие усилий академического и педагогического сообществ, государства и предпринимательских кругов.

Международный семинар «Интеграция высшей школы в общеевропейскую систему высшего образования: проблемы и перспективы», про-

водимые в декабре 2002 г., выработал заключение о том, что в России созданы все предпосылки реализации европейской системы высшего образования, выработанный в рамках Болонского процесса. Одним из элементов мотивации данного заключения было положение о том, что в России активно совершенствуется государственная система оценки качества высшего профессионального образования, формируется внутри-вузовская система управления качеством. Наш краткий обзор нормативных актов показал, что предпосылки такому заключению действительно существуют, но между тем, не следует забывать о таких немаловажных моментах российской системы образования как – неудовлетворительная конкурентоспособность высшей школы, вероятность девальвации качества образования в условиях переходного периода.

Российское общество все чаще задается вопросом о доверии к новой системе контроля качества образования, включающая переход на ECTS, отражение в законе условий трудоемкости образовательных стандартов, особенно, в условиях отсутствия нормативно-правовых актов, регламентирующих механизм внедрения основных интеграционных мероприятий, проводимых в рамках Болонского процесса, таких как внедрение системы двух основных циклов, системы образовательных кредитов с совместимостью уровня образования, академической мобильностью и автономией университетов. Наши сомнения разрешит лишь дальнейшая политика российского государства и стран европейского содружества.

Примечания

- 1 Доклад о положении дел в области образования в мире в 19993 г. Издательство ЮНЕСКО, 1993. С.137.
- 2 Принята на Всемирной конференции ЮНЕСКО. Париж, 5–9 октября 1998 года. Ст.11.

*Каплин П.В.
(Екатеринбург)*

РАЗГРОМ ОРГАНАМИ ОГПУ СЕКТЫ ПЯТИДЕСЯТНИКОВ НА УРАЛЕ В НАЧАЛЕ 1930-х гг.

Установившееся в бывшей Российской империи государство диктатуры пролетариата сразу после своего появления поставило новые политические задачи. Одной из основных задач стал беспощадный и то-